

Michał Z. Buśko

PALESTYŃSKIE PRZEDWIOŚNIE

Przyszłość Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu wciąż jawi się jako szereg scenariuszy, a trudne pokłosie Arabskiej Wiosny nieustannie prowokuje do pytań. Przyglądając się z wytężoną uwagą dynamicznej rzeczywistości widać, że na dalszy plan schodzą procesy uznawane dotychczas za kluczowe dla dynamiki regionu. Jednym z nich jest konflikt izraelsko-palestyński. Z perspektywy obserwatora Arabskiej Wiosny traci on znaczenie, jawiąc się jako jeden z wielu lokalnych – bynajmniej nie najbardziej dramatycznych. Antagonizm izraelsko-palestyński jest ponadto postrzegany jako zagadnienie stosunkowo dobrze rozpoznane. Wydaje się, że obecnie utkwił on w hermetycznych, stosunkowo stabilnych warunkach, zdeterminowanych przez specyficzny kontekst prawno-polityczny. Nie oznacza to, że owa stabilizacja jest rzeczywistością immunizowaną na nagłą czy drastyczną zmianę. Zmiana takowa może zaistnieć choćby jako konsekwencja reaktywowanego w marcu 2013 r. procesu pokojowego. Pomiędzy latem 2012 a wiosną 2013 r. przez miasta Zachodniego Brzegu Jordanu przetoczyły się bowiem protesty i choć dotychczas nie stały się one iskrą zapalną „palestyńskiej wiosny”, mogą nią zostać w przyszłości.

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych uwarunkowań prawno-ustrojowych i społeczno-politycznych, które w ostatnich latach zapobiegły szerszej izraelsko-palestyńskiej eskalacji oraz odniesienie ich do perspektyw procesu negocjacyjnego. Namysł nad powyższą problematyką jest, zdaniem autora, konieczny. Konflikt izraelsko-palestyński wciąż pozostaje ważny dla regionalnego bezpieczeństwa, gdyż pomimo wzrostu znaczenia innych, niezależnych od tzw.

sprawy palestyńskiej procesów regionalnych, dynamika relacji izraelsko-palestyńskich niezmiennie oddziałuje na nastroje społeczne i decyzje polityczne regionu oraz na przedsięwzięcia aktorów pozaregionalnych¹. Zaś w obliczu destabilizacji, perspektywa pogłębienia kryzysu izraelsko-palestyńskiego jawi się jako szczególnie niebezpieczna.

Wiosna, która nie zakwitła

Pomiędzy sierpniem 2012 a marcem 2013 r. miasta Zachodniego Brzegu Jordanu kilkakrotnie doświadczyły najliczniejszych od lat protestów. Najbardziej niespokojnym miesiącem był wrzesień. Demonstracje zyskały wówczas szerokie poparcie – zaangażowały się w nie związki zawodowe, organizacje studenckie oraz lokalne komitety oporu². W Izraelu wybuchł strajk głodowy więźniów palestyńskich. Miasta Palestyny stały się miejscem regularnych wieców poparcia dla głodujących. Oddolny aktywizm zdawał się odradzać. Część polityków i komentatorów była gotowa obwieścić wybuch „palestyńskiej wiosny”³.

Podobnie jak w krajach, w których Arabska Wiosna wybuchła całą mocą wcześniej, bezpośrednią genezą niezadowolenia był kryzys ekonomiczny⁴. Iskrą zapalną stała się decyzja władz Autonomii (Palestyńskiej Władzy Narodowej – PWN) o podniesieniu stawki VAT⁵. Protesty szybko jednak przerodziły się

¹ Mimo że wydarzenia Arabskiej Wiosny nie zaowocowały prognozowanym kryzysem arabsko-izraelskim, a problem palestyński nie stał się istotnym przedmiotem oficjalnej arabskiej propagandy czy politycznej decyzji, nastroje arabskiej ulicy niezmiennie podkreślają istotę solidarności z Palestyńczykami. Problem obrazuje sytuacja w Egipcie, w którym były prezydent M. Mursi wbrew oczekiwaniom części własnego elektoratu, nie zdecydował się na rewizję relacji egipsko-izraelskich. Oczekiwania takiej rewizji są jednak wciąż istotnym aspektem programowym aktywnych, odgrywających pierwszoplanową polityczną rolę egipskich islamskich środowisk fundamentalistycznych.

² G. Khatib, *Despite Calm, Palestinian Authority Still on Brink of Collapse*, Ma'an News Agency, 24.09.2012, www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=521356 [05.10.2013].

³ *President Says Palestinian Spring has begun*, Ma'an News Agency, 05.09.2012, www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=517618 [05.10.2013]; *Fayyad: This is not the Palestinian Spring*, Ma'an News Agency, 07.09.2012, www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=518096 [05.10.2013]; N. Hitti, *Is This a Palestinian Spring, Or a Coming Third Intifada?*, Al-Monitor, 24.09.2012, www.al-monitor.com/pulse/politics/2012/10/new-palestinian-intifada.html [20.09.2013]; J. Schanzer, *A Palestinian Spring*, Foreign Policy, 14.09.2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/14/a_palestinian_spring [05.09.2013].

⁴ Narastające niezadowolenie powodowane było długotrwałym, nasilonym w latach 2011–2012, kryzysem, na który złożyły się: rosnący deficyt, spowolnienie gospodarcze, wzrost bezrobocia oraz spadek płac realnych. Analiza finansów Autonomii została przeprowadzona m.in. w: „Palestinian Economic Bulletin” 2013, No. 76, publikacja dostępna w archiwum The Portland Trust, www.portlandtrust.org/palestinian-economic-bulletin [05.09.2013]; *Fiscal Challenges and Long Term Economic Costs, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, The World Bank, March 19, 2013; *Stagnation or Revival? Palestinian Economic Prospects, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, The World Bank, March 21, 2012.

⁵ *Palestinian PM Slashes Fuel Prices, VAT after Protests*, Agence France-Presse, 11 September 2012, www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gUGUiwTu-L4nWar6O3xw9WIX-zcw?do

z demonstracji o charakterze społeczno-ekonomicznym w masowy sprzeciw, kanalizujący niezadowolenie polityczne. Unaocznily szerszy kontekst społecznych oczekiwań. Były bowiem nie tylko formą ekspresji postulatów ekonomicznych, ale również przejawem dezaprobaty dla realiów politycznych determinujących sytuację ekonomiczną⁶. Wraz z nasileniem protestów, hasła objęły zarówno postulaty reform czy wręcz rozwiązania instytucji Autonomii Palestyńskiej, jak i żądania porzucenia współpracy palestyńsko-izraelskiej⁷. Niezadowolenie wyraźnie zatem wykroczyło poza typowe antyizraelskie postulaty, stając się również sygnałem dla władz Autonomii. Protesty podminowały tym samym pozycję M. Abbasa. Szczególnie niebezpieczna dla prezydenta była radykalizacja hasła pracowników sektora publicznego oraz niższego partyjnego szczebla Fatahu⁸. Abbas stanął w obliczu niezadowolenia własnej bazy społecznej⁹.

Ostatecznie jednak protesty okazały się dowodem palestyńskiej bezsilności. Paradoksalnie bowiem pozycję M. Abbasa wzmocniła inicjatywa Izraela, która była możliwa dzięki wykorzystaniu specyficznego mechanizmu palestyńsko-izraelskiej współpracy ekonomicznej, konkretnie zaś ekonomicznego nacisku, który w ramach owej współpracy jest możliwy. Podstawą owego nacisku jest możliwość wykorzystania przez Izrael zatwierdzonego zapisami postanowień protokołu paryskiego mechanizmu poboru należności z tytułu cel oraz podatku VAT, nakładanego na izraelskie towary i usługi¹⁰. Zgodnie z ustaleniami, należne Autonomii Pale-

cId=CNG.ce8cdecf7232ab5eb29b9decf03ab872.261&hl=en [05.10.2013]. Zgodnie protokołem paryskim decyzja o podniesieniu stawki była uwarunkowana zwiększeniem VAT-u w Izraelu. Stawka została jednak zwiększona powyżej wymaganego limitu. *Buying Time? Money, Guns and Politics in the West Bank*, International Crisis Group, „Middle East Report” 2013, No. 142, s. 10.

⁶ Realia socjalne i ekonomiczne Autonomii są kształtowane zarówno przez decyzje palestyńskiego establishmentu, jak i formułę palestyńsko-izraelskiej współpracy w ramach dwustronnego porozumienia, których podstawą są postanowienia Protokołu paryskiego – problematyka owa zostanie przedstawiona szczegółowo w dalszej części tekstu. Sytuacja ekonomiczna Autonomii jest ponadto zdefiniowana kontekstem politycznym izraelsko-palestyńskiej współpracy, w którym znaczna rolę odgrywa system międzynarodowej pomocy finansowej w tym amerykańskiej, zob. www.gbk.eads.usaidallnet.gov [05.10.2013]. Pomoc owa jest uzależniona od gotowości Autonomii do kontynuacji procesu pokojowego ukształtowanego ramami kooperacji izraelsko-palestyńskiej. Zob.: Aneks IV (par. 1) deklaracji: *Declaration of Principles*, 13 September, 1993.

⁷ *Buying Time?...*, s. 10.

⁸ Początkowo demonstracje solidaryzowały się z prezydentem, a antyreżimowe hasła były skierowane w stronę mało popularnego w szeregach Fatahu premiera S. Fayyada i jego technokratycznego otoczenia. Część partyjnych notabli Fatahu postrzegała zatem protesty jako szansę nawiązania współpracy z ruchem oddolnym, gdyż jak się spodziewano, byłoby to posunięcie korzystne dla wizerunku Fatahu. Z czasem jednak uczestnictwo partii wymknęło się spod kontroli. *Buying time?...*, s. 11.

⁹ *Ramallah Protestors Call on Abbas to Resign*, Ma'an News Agency, 09.09.2012, www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=518656 [05.10.2013].

¹⁰ Protokół paryski (*Protokół w sprawie stosunków gospodarczych między Rządem Państwa Izrael a OWP*) formalnie stanowi załącznik do Porozumienia Gaza-Jerycho, które określiło warunki palestyńskiego samostanowienia po Oslo. Tekst porozumienia w języku angielskim dostępny na stronie: www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/15AF20B2F7F41905852560A7004AB2D5 [27.09.2013].

styńskiej środki są pobierane przez Izrael. Aż do roku 2006 znaczna część owych środków – poza płatnościami pobieranymi z tytułu palestyńskich należności za dostarczaną przez Izrael wodę i energię elektryczną – była przekazywana Autonomii. Począwszy jednak od 2006 r. Izrael systematycznie wstrzymuje transfer, wykorzystując mechanizm pośrednictwa jako instrument politycznego nacisku oraz narzędzie kształtowania palestyńskich decyzji politycznych i nastrojów społecznych¹¹.

I tak pomiędzy lipcem a wrześniem 2012 r. Izrael dwukrotnie uwolnił zamrożone wcześniej dochody Autonomii, a łączna kwota transferu wyniosła 320 mln szekli (120 mln dolarów). Szczególnie istotny był transfer 250 mln szekli (70 mln dolarów) z końca września. Dzięki tej decyzji M. Abbas był w stanie pokryć część deficytu budżetowego, a co najważniejsze – wypłacić zaległe pensje pracownikom sektora publicznego¹². Tym samym ekonomiczny nacisk Izraela stał się instrumentem podtrzymania stabilności palestyńskiego reżimu oraz narzędziem łagodzenia społecznych napięć, i co z punktu widzenia Izraela najistotniejsze – środkiem kreacji politycznych rezultatów zgodnych z priorytetami izraelskiej racji stanu. Z perspektywy Izraela bowiem potencjalna dezintegracja autonomii, czy nawet destabilizacja przez ewentualne obalenie M. Abbasa, byłyby istotnym zagrożeniem bezpieczeństwa.

Siła demonstracji skłoniła M. Abbasa do reaktywacji unilateralnej inicjatywy dyplomatycznej, która teoretycznie jawiła się wówczas jako szansa na wzmocnienie politycznej pozycji¹³. 29 listopada 2012 r., wbrew stanowisku Izraela i USA, Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, uchwaliło rezolucję A/RES/67/19 zmieniającą status Palestyny, która stała się nieczłonkowskim państwem obserwatorem¹⁴. Decyzja OZN spotkała się ze spodziewanym palestyńskim entuzjazmem: ulice miast Zachodniego Brzegu wypełniły tłumy poparcia, prezydent M. Abbas mógł zaś ogłosić polityczny sukces¹⁵.

¹¹ Po raz pierwszy Izrael wstrzymał transfer w celu skłonienia Palestyńczyków do rozwiązania rządu ukonstytuowanego w konsekwencji wyborów parlamentarnych z 2006 r., który powstał z udziałem przedstawicieli zwycięskiego Hamasu. E. Pan, *Hamas and the Shrinking PA Budget*, Council of Foreign Relations, April 21, 2006, www.cfr.org/world/hamas-shrinking-pa-budget/p10499 [20.08.2013].

¹² 120 mln dolarów stanowi ponad jedną trzecią miesięcznych wydatków autonomii, połowa z nich w skali ogólnej (160 mln dolarów) to wydatki na wynagrodzenia. Zob. *Buying Time?...*, s. 10.

¹³ Palestyńska inicjatywa unilateralna jest rozumiana jak próba jednostronnego palestyńskiego wysiłku państwowotwórczego, który rezygnuje z izraelsko-palestyńskiej współpracy określonej ramami procesu negocyjacyjnego. W ujęciu powyższym palestyńska państwowość ma się urzeczywistnić przez samodzielne, niezależne od Izraela, palestyńskie decyzje polityczne, które na poziomie dyplomatycznym zmierzają do pozyskania międzynarodowej aprobaty dla powołania państwa palestyńskiego bez konieczności przyzwolenia Izraela.

¹⁴ A/RES/67/19, 4 December 2012, 67/19. Status of Palestine in the United Nations, www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/19862D03C564FA2C85257ACB004EE69B [21.09.2013].

¹⁵ Przeprowadzone w grudniu 2012 r. badania opinii publicznej pokazały znaczące wsparcie dla polityki unilateralnej: 75% respondentów poparło inicjatywę prezydenta, uważając ją za korzystną dla realizacji narodowych interesów palestyńskich, 6% ankietowanych oceniło inicjatywę ze szkodliwą. Jerusalem Media & Communication Centre (JMCC) Poll No. 78, Dec. 2012 – Gaza, Resistance and the UN Bid, www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=858 [10.09.2013].

Początkowo wydawało się zatem, że posunięcie prezydenta odniosło pożądany rezultat. Palestyńska inicjatywa uzyskała międzynarodowe wsparcie, a jej przeciwnicy – Izrael i USA – doświadczyli izolacji. Decyzja ONZ ponadto miała stać się podstawą dla bardziej stanowczej polityki negocjacyjnej oraz instrumentem prawnego nacisku na Izrael. Zgodnie z ową koncepcją, kolejnym krokiem administracji palestyńskiej miała być akcesja do Międzynarodowego Trybunału Karnego, konwencji genewskich oraz wyspecjalizowanych organów ONZ.

Palestyński sukces był jednak krótkotrwały a przyznanie statusu okazało się mieć wymiar jedynie symboliczny. Decyzja ONZ spotkała się bowiem ze spodziewaną kontrą Izraela, który ponownie wstrzymał transfer¹⁶. W Palestynie¹⁷ po raz kolejny wybuchł wówczas masowy protest. Podobnie jak w przypadku demonstracji z letnich miesięcy, był on dziełem niezadowolonego sektora publicznego. Podobnie również jak to miało miejsce wcześniej, demonstracje ustały po wznowieniu regularnych wypłat, co nastąpiło w marcu 2013 r. Płynność wypłat nastąpiła dzięki wznowieniu zamrożonego w listopadzie 2012 r. transferu. Było to możliwe wraz z powrotem M. Abbasa do izraelsko-palestyńskiej współpracy i porzuceniem planów akcesji do wyspecjalizowanych agend ONZ¹⁸. Prezydent i jego otoczenie zrezygnowali tym samym z unilateralnej polityki, decydując się na kontynuację niechcianej współpracy¹⁹. Palestyński projekt poniósł porażkę. Polityka jednostronna pozostająca jedynie w warstwie deklaratywnej, okazała się mało skuteczna. W praktyce powodzenie koncepcji unilateralnej jest mało prawdopodobne.

¹⁶ Pomimo stanowiska izraelskiego ministra spraw zagranicznych Avigдора Liebermana, który tłumaczył decyzję koniecznością spłaty palestyńskiego długu względem izraelskich dostawców wody i energii elektrycznej, polityczne znaczenie wstrzymania transferu było oczywiste. Odnosząc się wcześniej do negocjacji nad projektem rezolucji A/RES/67/19, Lieberman zapowiadał: „Palestyńczycy mogą zapomnieć o transferze choćby jednego centa”. *Israel to Withhold Palestinian Funds until March*, Reuters, 12.12.2012, www.reuters.com/article/2012/12/12/us-palestinians-israel-funds-idUSBRE8BB09V20121212 [04.09.2013].

¹⁷ W konsekwencji rezolucji A/RES/67/19 prezydent M. Abbas wydał dekret 1/2013, który zmienił nazwę „Palestyńska Władza Narodowa” (PWN) na „Państwo Palestyna”. J. V. Whitbeck, *The ‘State of Palestine’ Exists*, Al Jazeera, 10.01.2013, www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/01/20131810252183781.html [02.03.2014]. W systemie nazewnictwa ONZ określenie „Palestyna” funkcjonuje jako odnoszące się nie do organów PWN, ale desygnacja OWP. A/RES/43/177 of 15 December 1988, Question of Palestine; www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/146E6838D505833F852560D600471E25 [02.02.2014].

¹⁸ Subsydia amerykańskie zostały wznowione w lutym, www.rt.com/news/palestinian-authority-us-aid-719 [04.09.2013], izraelski transfer zaś miesiąc później. *Izrael odblokowuje przekazanie Autonomii Palestyńskiej środków z podatków i cel*, PAP, 25.03.2013, www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5h-N9mJmDPgdIOZ43j2nUucLZ-1_Q?docId=13479836 [04.09.2013].

¹⁹ Jak pokazują wyniki badań ankietowych z marca 2013 r., 59% Palestyńczyków uważa reaktywowane negocjacje za korzystne jedynie dla interesów Izraela, jedynie 2% za korzystne dla strony palestyńskiej. Jerusalem Media & Communication Centre (JMCC), Poll No. 79, March 2013 – Reconciliation, Obama Visit and Security Coordination, www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=861 [10.09.2013].

Strategia, która mogłaby doprowadzić do radykalnej przebudowy relacji izraelsko-palestyńskich wymagałaby palestyńskiego przywództwa, które byłoby gotowe owe relacje zrewidować. Takiego przywództwa zaś brakuje.

Jednostronna zmiana relacji izraelsko-palestyńskich wymagałaby ponadto nie tylko inicjatyw z zakresu internacjonalizacji czy pozyskania międzynarodowego dyplomatycznego wsparcia, ale przede wszystkim oddolnego palestyńskiego wysiłku ukierunkowanego na masowy sprzeciw wobec izraelsko-palestyńskiej współpracy. Przewartościowanie koncepcji państwowotwórczych opartych o kooperację z Izraelem musiałby ponadto zaangażować nie tylko trudne polityczne decyzje establishmentu Autonomii, ale także szerokie poparcie bazy społecznej. Palestyński sprzeciw okazuje się jednak słaby – nie jest bowiem w stanie wytworzyć podstaw do asertywnej, wiarygodnej polityki. Inercja palestyńskiego establishmentu i bezsilność protestujących są jednocześnie zjawiskami korzystnymi z punktu widzenia Izraela – tworzą sprzyjające uwarunkowania dla kontynuacji polityki bilateralnej. Przez specyficzne uwarunkowania prawno-polityczne Izrael jest w stanie skutecznie wykorzystać owo podłoże w celu potrzymania ułomnego życia politycznego autonomii, a ostatecznie wytworzyć realia negocjacyjne, w których politycy autonomii będą zmuszeni uczestniczyć. System ten kreuje swoistą równowagę, w której zarówno trwanie autonomii, jak i kontynuacja procesu negocjacyjnego są w interesie Izraela i decydentów palestyńskich. W wymiarze praktycznym równowaga owa jest zarówno narzędziem gwarancji interesu Izraela, jak i instrumentem podtrzymania egzystencji autonomii – tworzy bowiem ekonomiczną zależność, w której Izrael jako depozytariusz koniecznych dla przetrwania palestyńskiego reżimu dochodów manipuluje ich transferem, dbając o zapewnienie ciągłości palestyńskiego reżimu. Dynamika palestyńskich protestów pokazała tym samym, że dzięki owemu mechanizmowi Izrael jest w stanie nie tylko podtrzymać polityczny byt autonomii, ale także ukierunkować strategiczne palestyńskie decyzje.

Negocjacje

Powyższe uwarunkowania tworzą istotny kontekst dla trwającej aktualnie przedwstępnej fazy negocjacji. Negocjacyjna pozycja M. Abbasa jest słaba – prezydent występuje w roli autora nieudanego unilateralnego projektu. Z uwagi na izraelski nacisk, powrót do rozwiązań jednostronnych wydaje się bezcelowy. Potencjalne korzyści mogą być bowiem nieporównywalnie mniejsze niż ryzyko. Polityka jednostronna – aby odnieść sukces – musiałaby zostać przekuta na konkretne decyzje palestyńskich partnerów, izolujące czy wręcz bojkotujące Izrael na arenie międzynarodowej. Koncepcja internacjonalizacji wymagałaby zatem długotrwałego międzynarodowego wsparcia – co więcej, nacisk ów musiałby być ponadto na tyle skuteczny, by zneutralizować izolację administracji USA. Szanse na asertywną kontynuację owej polityki są nikłe. W konsekwencji jedyną realną formułą roz-

woju koncepcji państwowotwórczej jest powrót do negocjacji. Jednocześnie nie należy się spodziewać, by negocjacje przyniosły pożądane z palestyńskiego punktu widzenia rezultaty. Przeciwnie, będą najprawdopodobniej próbą przeforsowania interesu Izraela. Mimo że treść trwającego obecnie przedwstępного etapu negocjacji pozostaje tajemnicą, prawdopodobne jest, iż strona izraelska postrzega rokowania przede wszystkim jako instrument wzmocnienia własnej pozycji strategicznej. Można się domyślać, że negocjujący porozumienie premier E. Netanjahu, świadomy izraelskiej supremacji będzie starał się wykorzystać rokowania jako instrument możliwie najszerzej legitymacji terytorialnego *status quo*, zaś sam zakres potencjalnych koncesji terytorialnych – jako przejaw dobrej woli i maksymalną granicę izraelskich ustępstw. Stanowisko Izraela względem potencjalnych terytorialnych koncesji jest zasadniczo określone szerszym kontekstem, odnoszącym się do problemu izraelskiego bezpieczeństwa. Zgodnie z nim, negocjacje winny być przede wszystkim determinowane izraelskim priorytetem bezpiecznych granic (*defensible borders*), ich kształt zaś zbieżny z izraelską racją stanu w sferze bezpieczeństwa. W wymiarze praktycznym będzie zapewne oznaczało to prawdopodobieństwo nacisku Izraela na utrzymanie kontroli nad całością największych bloków osadniczych, w tym bloków okalających Jerozolimę, jak również postulat utrzymania kontroli militarnej w strefie Doliny Jordanu²⁰.

²⁰ Już w maju 2011 r. kancelaria premiera Netanjahu, odnosząc się do odległych wówczas prezentowanych przez administrację USA perspektyw odnowienia negocjacji, poinformowała: „Amerykańskie zaangażowanie [mediacyjne – przyp. aut.] nie obliguje Izraela do wycofania się do granic z roku 1967. Granice z 1967 r. są nie do utrzymania, pozostawiłyby poza Izraelem kluczowe centra populacyjne Judei i Samarii. Bez rozstrzygnięcia problemu granic żadne terytorialne zmiany nie przyniosą pokoju”. K. Stein, *Political Views of a Two-State Solution*, „The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch 2018”, 15 August 2013, www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/political-views-of-a-two-state-solution [01.09.2012]; D. Makovsky, *Setting the Stage for New Peace Talks*, „The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch 2015”, 22 July 2013; K. Stein, *Pre-Negotiations and Political Realities Frame Israeli-Palestinian Talks*, „The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch 2016”, 14 August 2013; M. Singh, *The value of Mideast ‘talks about talks’*, „The Washington Post”, 2013, July 24, www.washingtonpost.com/opinions/mideast-peace-requires-kerry-crucial-pre-negotiations/2013/07/23/f89264c8-f3a6-11e2-943460440856f6adf_story.html [05.10.2013]; B. Ravid, *Abbas Says Palestinians Refuse to Enter into ‘Vortex’ of Interim Deals with Israel*, „Ha’aretz” 2013, September 27, www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.549115 [05.10.2013]. Szczególnie istotną rolę w koncepcji *secure borders* odgrywa kontrola Doliny Jordanu. Już w styczniu 2012 r. premier B. Netanjahu zapowiedział, że jakiegokolwiek porozumienie z Palestyńczykami będzie wymagało uznania izraelskiej kontroli nad tym obszarem. PM: *Israeli presence necessary in Jordan Valley*, „The Jerusalem Post”, 30.01.2012, www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/PM-Israeli-presence-necessary-in-Jordan-Valley [10.10.2013]. Podobnie konsekwentnego stanowiska Izraela należy się spodziewać względem osiedli wokół Jerozolimy. W końcu sierpnia 2012 r. B. Netanjahu zapowiedział: „Efrat i Gush Etzion są nieodłącznymi częściami aglomeracji jerozolimskiej [...] w przyszłości zaś będą częścią państwa Izrael”. *Israeli PM Pledges Commitment to settlements in Jerusalem area*, Xinhua News Agency, 28.08.2013, www.news.xinhuanet.com/english/world/2012-08/28/c_123637341.htm [09.10.2013]. Aglomeracja jerozolimska jest obszarem, na który składa się Jerozolima w swych granicach municypalnych wraz z okalającymi ją blokami osadniczymi: Givat Zeev, Maale Adumim oraz Gush Etzion. Na temat aglomeracji jerozolimskiej zob.: *Ruling Palestine: A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure of Land and Housing in Palestine*, Geneva 2005, s. 132–134.

Perspektywa owa jest całkowicie sprzeczna z poglądem palestyńskim. Palestyńczycy wciąż bowiem widzą w rokowaniach instrument politycznej i terytorialnej zmiany. W powyższej perspektywie zmiana winna być oparta o specyficzną interpretację 242 Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (S/RES/242), zgodnie z którą Izrael jest zobowiązany do opuszczenia całości terytoriów okupowanych. Taka interpretacja zaś automatycznie oznacza konieczność demontażu izraelskich osiedli. W wymiarze praktycznym próba pogodzenia sprzecznych postulatów będzie zapewne oparta o koncepcję terytorialnej wymiany (*land swap*)²¹. Jak jednak pokazują doświadczenia wcześniejszych prób negocjacyjnych, prawdopodobieństwo, że izraelskie koncesje będą zadowalające dla strony palestyńskiej, jest znikome²², zaś palestyńskiej porażki – wysokie. Pozycja palestyńskich negocjatorów jest bowiem słaba, nadszarpnięta szczególnie przez nieudaną inicjatywę unilateralną M. Abbasa.

Innym przejawem słabości palestyńskiego obozu negocjacyjnego jest nikłe społeczne poparcie dla dotychczasowych rezultatów procesu pokojowego. W coraz bardziej powszechnej opinii rezultat zainicjowanej w Oslo współpracy jest niezadowolający²³, a dotychczasowe próby negocjacyjne są postrzegane jako narzędzie podtrzymania niekorzystnego dla Palestyńczyków terytorialnego i politycznego *status quo* oraz instrument osłabienia niepodległościowych dążeń²⁴.

²¹ Na temat możliwości przeprowadzenia wymiany terytoriów zob.: D. Makovsky, S. Chabon, J. Logan, *Imagining the Border Options for Resolving the Israeli-Palestinian Territorial Issue*, Washington 2011. Dokument PDF dostępny w internetowym archiwum, www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/imagining-the-border-options-for-resolving-the-israeli-palestinian-territorial-issue [07.10.2013].

²² Zgodnie z prezentowanym dotychczas ultimatum Izraela, ostateczne porozumienie było uzależnione od palestyńskiego przyzwolenia na pozostawienie w rękach Izraela wszystkich osiedli aglomeracji jerozolimskiej oraz czasową kontrolę militarną Doliny Jordanu. Ultimatum zostało wielokrotnie odrzucone przez stronę palestyńską. Z punktu widzenia strony palestyńskiej, zaakceptowanie inkorporacji osiedli oznaczałoby zgodę na żydowską dominację etniczną oraz rozstrzygnięcia terytorialne, które mogłyby sprowadzić palestyńską Jerozolimę do roli upośledzonej enklawy. Argumentowano też, że perspektywa izolacji i defragmentacji Jerozolimy, połączona z kontrolą strefy rzeki Jordan, miałaby fatalne skutki dla gospodarczego, infrastrukturalnego czy kulturowego rozwoju państwa palestyńskiego jako takiego. Koncepcja zrealizowana byłaby faktyczną partycją i izolacją Palestyny. Powyższa tematyka została szczegółowo zaprezentowana w: D. Ross, *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*, New York 2004, s. 591–759; C. E. Swisher, *The Truth about Camp David*, New York 2004, s. 133–406; S. Ben-Ami, *Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy*, New York 2006, s. 240–285; M. Klein, *The Jerusalem Problem. The Struggle for Permanent Status*, Gainesville 2003, s. 63–200; *Special Document File. The Taba Negotiations* (January 2001), Institute for Palestine Studies (IPS), dokument PDF dostępny w internetowym archiwum IPS.

²³ Jak pokazują wyniki sondaży z 2013 r., poparcie dla porozumień z Oslo wynosi 43,4% procent. Poparcie to znacznie spadło w porównaniu do lat ubiegłych – w 1997 r. zadeklarowało 68%. Jedynie jedna czwarta ankietowanych (24,6%) w marcu 2013 r. wierzy, że porozumienie z Oslo jest w interesie palestyńskim, 35% jest zdania, że służy interesom izraelskim; Media & Communication Centre (JMCC), Poll No. 79, March 2013, Reconciliation, Obama Visit and Security Coordination, www.jmcc.org/documentsandmaps.aspx?id=861 [10.09.2013].

²⁴ I. Kershner, *Support for Palestinian Authority Erodes as Prices and Taxes Rise*, „The New York Times”, 31 January 2013; R. Baroud, *Oslo Dead but Still Matters: Abbas's Village Leagues and*

Potencjalnym instrumentem wzmocnienia negocjacyjnej pozycji M. Abbasa mógłby być ogólnopalestyński antyokupacyjny ruch oddolny. Korzyścią takiej inicjatywy mógłby być nacisk na Izrael, który zmusiłby negocjatorów izraelskich do ustępstw za cenę neutralizacji społecznych niepokojów. Wsparcie takowe jest jednak mało prawdopodobne. Warto bowiem podkreślić, że podczas demonstracji pomiędzy wrześniem 2012 r. a marcem 2013 r. podnoszono nie tylko postulaty niepodległościowe, ale także w dotyczące problemów socjalnych. Zagwarantowanie choć minimum oczekiwań socjalnych nie jest obecnie możliwe bez wykorzystania mechanizmu izraelsko-palestyńskiej współpracy. Współpraca ta, mimo że stawia Palestyńczyków w roli petenta względem przysługujących im uprawnień, wydaje się teraz jedyną alternatywą. Porzucenie kooperacji jest bowiem zbyt ryzykowne. Mimo dotychczasowych porażek, poparcie dla kształtowanego przez ową kooperację rozwiązania dwupaństwowego (*two state solution*), wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie²⁵.

Poparcie dla koncepcji dwupaństwowej nie wypływa bynajmniej z wiary w skuteczność owych rozwiązań, jest raczej przejawem braku wiary w możliwość realizacji wizji alternatywnej²⁶. Jak udowodniły nieudane posunięcia unilateralne, palestyńskim kręgom politycznym wyraźnie brakuje wiarygodnej koncepcji. Alternatywa taka wymagałaby zarówno skonstruowania realnego programu politycznego, jak i wsparcia oddolnego. Takiego wsparcia jednak brakuje. Teoretycznie formą nacisku mogłaby być inicjatywa biernego ruchu oporu poprowadzona przez Fatah. Partia ta posiada dostatecznie duże zaplecze społeczne, które mogłoby przełożyć się na masowy charakter protestów. Z perspektywy Fatahu jednak zaangażowanie w protest jest ryzykowne – niesie bowiem niebezpieczeństwo radykalizacji i odnowienia izraelsko-palestyńskiej przemocy; tym samym zaś niebezpieczeństwo dezintegracji Autonomii Palestyńskiej, której członkowie Fatahu są beneficjentami²⁷.

Ogólnopalestyński ruch protestów oddolnych, który mógłby wzmocnić pozycję negocjacyjną, niesie zbyt duże ryzyko. Potencjalny bojkot czy strajk generalny nie leży ani w interesie palestyńskiej ulicy, ani establishmentu Autonomii.

Palestinian Silence, 04.09.2013, www.foreignpolicyjournal.com/2013/09/04/oslo-dead-but-still-matters-abbass-village-leagues-and-palestinian-silence/ [08.08.2013].

²⁵ Jak pokazują przeprowadzone w marcu badania Galloupa, 72% Palestyńczyków z Zachodniego Brzegu popiera kontynuację procesu pokojowego. Preferowanym kierunkiem wciąż pozostaje rozwiązanie dwupaństwowe (*two state solution*), które zyskuje 70-procentową akceptację. *Israelis, Palestinians Pro Peace Process, but Not Hopeful*, www.gallup.com/poll/161456/israelis-palestinians-pro-peace-process-not-hopeful.aspx [08.20.2013].

²⁶ 68% Palestyńczyków z Zachodniego Brzegu nie wierzy w możliwość wypracowania porozumienia pokojowego. *Israelis...*, www.gallup.com/poll/161456/israelis-palestinians-pro-peace-process-not-hopeful.aspx [08.20.2013].

²⁷ Fatah jest głównym ugrupowaniem palestyńskiego gabinetu – 9 z 23 ministrów wywodzi się z Fatahu, 9 jest niezależnych, 2 reprezentuje partię Trzecia Droga. Demokratyczny Front Wyzwolenia Palestyny, Ludowy Front Walki oraz Fida posiadają po jednej tece. Zob.: www.jmcc.org/politicalofficedetails.aspx?id=54 [05.10.2013].

Dodatkową słabością jest brak poparcia tradycyjnych pozapartyjnych organizacji masowych, w tym związków zawodowych, które mogłyby ponieść poniosłyby ciężar strajku generalnego czy bojkotu. W konsekwencji zatem palestyński protest antyizraelski ogranicza się do działalności obywatelskich inicjatyw oddolnych. Te zaś, mimo że istotne dla rozwoju koncepcji oporu obywatelskiego, okazują się zbyt słabe. Antyizraelskie protesty obywatelskie są odizolowane, oraz – co istotne w kontekście negocjacji – pozbawione strategicznych postulatów, które wykroczyłyby poza problemy lokalnych społeczności²⁸.

Przykładem słabości ruchu oddolnego były zwołane w sprzeciwie wobec rozbudowy osadnictwa obszaru E-1²⁹ tzw. protesty namiotowe ze stycznia 2013 r.³⁰ Niepożądana z palestyńskiego punktu widzenia rozbudowa E-1 jest kluczowym elementem rozwoju osiedli wokół Jerozolimy – łączy bowiem wschodnią granicę Jerozolimy z blokiem osadniczym Ma'ale Adumim. Spełnia tym samym ważną rolę ekspansji terytorialnej – uzupełnia pas żydowskich obszarów urbanizacyjnych oraz wzmacnia strategiczną kontrolę szlaków komunikacyjnych łączących Jerozolimę z Doliną Jordanu. Rozwój urbanizacyjny E-1 jest ponadto istotny z perspektywy priorytetów polityki etnicznej i demograficznej Izraela – determinuje bowiem status demograficzny miasta³¹. Protesty namiotowe, mimo że odwołujące się do kluczowego palestyńskiego problemu strategicznego, nie znalazły jednak masowego poparcia³². Stały się za to użytecznym z punktu widzenia Izraela papierkiem lakmusowym żywotności palestyńskiego oporu. Pokazały, że pozbawione poparcia organizacji masowych inicjatywy oddolne nie są w stanie zmobilizować większej liczby uczestników.

²⁸ Przykładami aktywizmu lokalnego są wymierzone w reżim regularne protesty społeczności Bil'in oraz Ni'llin. Zob. www.bilin-village.org/english [05.10.2013]; www.nilin-village.org [05.10.2013].

²⁹ Wstępny plan zagospodarowania 420/4 – znany jako E-1 – został przygotowany i zatwierdzony już w 1999 r. Począwszy od 2004 r. inicjacja i kontynuacja istniejących projektów budowlanych na terenie E-1 została wstrzymana – jako realizacja gwarancji premiera A. Szarona dla administracji USA. Warto jednak podkreślić, że sam premier Szaron nigdy nie zrezygnował z terytorialnych roszczeń, zamrożenie osadnictwa było za to wynikiem nacisku administracji amerykańskiej w 2012 r.; zob. *Extreme Makeover: Israel's Politics of Land and Faith in East Jerusalem*, „Crisis Group Middle East Report” 2012, No. 134, s. 14. W grudniu 2012 r. premier Netanjahu poinformował o wznowieniu planów mieszkaniowego rozwoju obszaru, projekty mają objąć 3 tys. mieszkań. *What is E-1 anyway?*, „Haaretz”, 04.12.2012.

³⁰ *Ashrawi Praises Popular Resistance in EI Area*, Ma'an News Agency, 01.11.2013.

³¹ Osadnictwo E-1 determinuje demografię w trójnasób: po pierwsze, wychodzi naprzeciw zapotrzebowaniu na tanie budownictwo żydowskie w Jerozolimie; po drugie, poprzez połączenie z blokiem Ma'ale Adumim, wzmacnia żydowski potencjał demograficzny miasta; po trzecie, izoluje palestyńską ludność okolicznych wsi, utrudniając ich mieszkańcom kontakt z rodakami w Jerozolimie – wraz bowiem z potencjalnym wdrożeniem planów zabudowy mieszkaniowej E-1, lokalni Palestyńczycy nie będą mogli korzystać z używanych szlaków komunikacyjnych, to zaś przekłada się na osłabienie demograficznego potencjału palestyńskich jerozolimczyków. *The Hidden Agenda. The Establishment and Expansion Plans of Ma'ale Adumim and their Human Rights Ramifications*, red. Y. Stein, Jerusalem 2009, s. 28.

³² *Buying Time?*..., s. 21.

Podsumowanie

„Palestyńska wiosna” okazała się przedwczesna. Mimo że demonstracje zmusiły PWN do utrzymania niższej stawki VAT, a nawet przyczyniły do rezygnacji niepopularnego premiera S. Fajada³³, oczekiwania głębszych zmian okazały się daremne. Demonstracjom nie udało się zapalić iskry do szerszych wystąpień, które mogłyby wymusić zmiany w sferze politycznej. Palestyński protest jest bezsilny zarówno wobec izraelskiego nacisku, jak i w obliczu słabości własnego społecznego zaplecza. Pomimo masowych protestów i desperackich kroków unilateralnych okazało się, że stosunki palestyńsko-izraelskie są niezmiennie kształtowane przez determinowaną izraelską supremacją inercję palestyńskiego życia politycznego. Powodzenie protestu, który zmieniłby realia palestyńsko-izraelskich relacji, wciąż rozbija się o uprzywilejowaną pozycję Izraela, który jest w stanie nie tylko wpływać na kierunek palestyńskich decyzji politycznych, ale także kształtować nastroje palestyńskiej ulicy. Palestyńska bezsilność jednocześnie przekłada się na utrzymanie relatywnej stabilizacji. Trudno jednak ocenić, na ile ów układ okaże się stabilny. Demonstracje pokazały bowiem wielowymiarowość palestyńskiego niezadowolenia. Nawet jeśli przyjąć, że protesty nie są w stanie wyrzucić nacisku na Izrael, wciąż istnieje prawdopodobieństwo, że niezadowolenie palestyńskiego społeczeństwa może podminować pozycję nadszarpniętą legitymację społeczną władz Palestyny.

Problem ów jest szczególnie istotny w kontekście negocjacji. Jeśli przyjęta przez M. Abbasa taktyka reaktywacji rozmów okaże się porażką, powszechne palestyńskie niezadowolenie może przełożyć się na eskalację ukierunkowaną na władzę Autonomii. Z punktu widzenia M. Abbasa kluczowe dla wewnętrznej stabilizacji jest utrzymanie lojalności własnego zaplecza, w szczególności zaś poparcia sektora siłowego PWN. Dopóki bowiem PWN będzie w stanie zapewnić socjalne oczekiwania palestyńskiej bezpieki, ryzyko reakcji przeciwko władzy M. Abbasa czy ciągłości ustrojowej PWN jest nikłe. Nie należy się jednak spodziewać, że to jedyne uwarunkowanie lojalności. W obliczu szeregu porażek M. Abbasa, chęć rewizji politycznego *status quo* jest wciąż prawdopodobna. Problem jest szczególnie ważki w perspektywie nieuniknionej rywalizacji o polityczną schedę prezydenta Abbasa³⁴. Postulaty zmiany realiów współpracy izraelsko-palestyńskiej mogą bowiem stać się istotnym narzędziem politycznej walki. Dynamika wydarzeń politycznych w Autonomii, jak i przyszłość relacji izraelsko-palestyńskich będą w dużej mierze zdeterminowane rezultatem obecnych negocjacji. Negocjacyjna porażka może być podłożem dla destabilizacji. Rozmowy pokojowe – jeśli do nich dojdzie – będą jednak trudne. Priorytetowe założenia palestyńskiej polityki nego-

³³ H. Sherwood, *US-backed Palestinian Prime Minister Salam Fayyad resigns*, „The Observer”, 14 April 2013; www.theguardian.com/world/2013/apr/14/palestinian-pm-salam-ayyad-resigns [06.10.2013].

³⁴ M. Abbas pełni funkcje: prezydenta Palestyny, przewodniczącego OWP oraz przewodniczącego Fatahu.

cjacyjnej są bowiem znacznie ambitniejsze niż oczekiwania Izraela. Palestyńczycy nie posiadają praktycznie żadnych celów krótkoterminowych. Negocjacje udowodniły bowiem, że realizacja owych jest mało prawdopodobna. Dotychczasowym celem było wymuszenie na Izraelu wstrzymanie rozbudowy osiedli. Palestyński warunek wstępny nie został jednak przez Izrael wypełniony³⁵. Mają za to istotny cel strategiczny – niepodległość i wycofanie Izraela z całości terytoriów okupowanych (Zachodniego Brzegu Jordanu, Stęfy Gazy i Jerozolimy Wschodniej)³⁶.

Zagadnienie wygląda inaczej w przypadku Izraela. Priorytetem negocjacyjnej polityki izraelskiej było, i wciąż jest, bezpieczeństwo. Problem bezpieczeństwa w kontekście tzw. sprawy palestyńskiej został jednak praktycznie rozwiązany. Izrael kontroluje Dolinę Jordanu, współpracuje z palestyńskimi służbami bezpieczeństwa, utrzymuje kontrolę nad kluczowymi, strategicznie położonymi osiedlami Zachodniego Brzegu, skutecznie izoluje Strefę Gazy. Z punktu widzenia izraelskiego zatem zagwarantowanie ciągłości bezpieczeństwa nie musi być uzależnione od ustępstw na rzecz Palestyńczyków. Różnica interesów tworzy perspektywę impasu. M. Abbas jest zmuszony minimalizować ryzyko porażki. Potencjalne niepowodzenie jest zbyt niebezpieczne – „palestyńska wiosna” mimo, że nie zakwitła, może powrócić.

Palestinian Early Spring

Between August 2012 and March 2013 cities of the West Bank witnessed demonstrations that seemed to be a prelude to “Palestinian Spring”. Triggered by an economic crisis the demonstrations have quickly developed into a protest calling for a drastic political change including a withdrawal from Israeli-Palestinian cooperation and disbandment of Palestinian National Authority (PNA). The protest however turned out to be a fiasco. Not only demonstrators failed to make a desired difference but also have given Israel an opportunity to reassure its upper-hand and strengthen its superiority. The purpose of this paper is to present the most important socio-political and legal determinants that defused Palestinian protest and secured Israeli conditioned equilibrium of Israeli – Palestinian relationships as well as to rethink the issue with a relation to renewed negotiations. The first part of the study tackles the dynamics of the protest, its context and the reaction of the parties. The study deals with the factors that contained an escalation of turmoil, identifies tools of suppression used by Israel and, by putting an emphasis on economical dependence of Palestinians, analyzes conditions of political *status quo* preservation. Having considered the above dynamics the paper argues that both, the very survival of Palestinian National Authority and a continuity of Israeli-Palestinian cooperation depend on Israeli ability to single-handed maintenance of this balance, more precisely, ability to impose arbitrary decisions. The paper considers above condition to be the main obstacle to rank-and-file non-governmental struggle for the Palestinian independence. The second part of the study relates previously identified phenomena to a formula and a matter of the renewed negotiations as well as the unilateral policy of PNA. In conclusion, the paper also gives a notion for possible future developments.

Key words: Palestine, Israeli-Palestinian negotiations, Palestinian UN bid, Palestinian spring, Israel's freeze of Palestinian tax revenue

³⁵ Y. Bagnó, *Netanyahu will not Freeze West Bank Settlements*, „The Jerusalem Post”, 25 May 2013, www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Source-Netanyahu-will-not-freeze-West-Bank-settlements-314331 [07.10.2013]; A. Somfalvi, *Report: Israel will Soon Halt Settlement Building, Free Prisoners*, „Ynetnews”, 20.07.2013, www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4407391,00.html [05.10.2013].

³⁶ *Abbas at the UN: Objective of Negotiations is to Secure Lasting Peace*, Wafa News Agency, 07.10.2013, www.english.wafa.ps/index.php?action=detail&id=23291 [05.10.2013]; J. Khoury, *Abbas to U.S. Jews: Peace deal within Nine Months 'Not Impossible*, „Ha'aretz”, 24 September 2013, www.haaretz.com/jewish-world/jewish-world-news/1.548843 [07.10.2013].